

Jeff Handmaker/Lee Anne de la Hunt/Jonathan Klaaren (Hrsg.)

### **Advancing Refugee Protection in South Africa**

Human Rights in Context, Volume 2

Berghahn Books, New York/Oxford, 2008, 344 S., £ 45,00; ISBN 978-1-84545-109-7

Bei der Beschäftigung mit dem Flüchtlings- und Asylrecht bleibt der Blick oftmals auf sog. westliche Asylaufnahmestaaten beschränkt. So ist auch Südafrika nicht unbedingt eines der Länder, an die man als Asylaufnahmestaat zuerst denkt – obwohl es nach dem Ende der Apartheid nicht mehr pauschal als Flüchtlinge generierend betrachtet wird. Oft bleibt unbeachtet, dass die Mehrzahl der Flüchtlinge weltweit Zuflucht in Nachbarstaaten findet und dies meist nicht sog. westliche Asylaufnahmestaaten sind. Vor dem Hintergrund der Gewährung von Flüchtlingsschutz weltweit sowie der Entwicklungen Südafrikas und dessen verfassungsrechtlichen und internationalen Verbürgungen zum Menschenrechtsschutz erscheint ein Buch, das sich mit der Entwicklung des Flüchtlingsschutzes in Südafrika befasst, interessant und als Beitrag zur Beseitigung einer oft „eurozentrierten“ Betrachtungsweise.

Die elf Kapitel von „Advancing Refugee Protection in South Africa“ sind in drei Teilen arrangiert. Eine Einführung der Herausgeber, die mit wissenschaftlichen Beiträgen den Entwicklungsprozess des südafrikanischen Flüchtlingsrechts nach dem Ende der Apartheid begleitet haben,<sup>1</sup> ist vorangestellt. Die ersten Kapitel behandeln internationale und nationale Antworten auf Massenvertreibungen (*Goodwin-Gill*), Herausforderungen in Bezug auf regionale Integrations-, Schutz- und Migrationsprogramme (*Landau*), den Entstehungsprozess des südafrikanischen Refugees Act 130 von 1998 (*Klaaren/Handmaker/de la Hunt*) sowie Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus (*Klaaren/Sprigman*). Im zweiten Teil geht es um die Durchsetzung der Flüchtlingspolitik in Südafrika, mit Beiträgen zu Schwierigkeiten bei der Auslegung und Anwendung des Refugees Act (*de la Hunt/Kerfoot*), zum Bemühen um die Aufarbeitung von Rückständen bei Asylanträgen (*Handmaker*) sowie zur Umsetzung einer dauerhaften Lösung für angolansische Flüchtlinge (*Handmaker/Ndessomin*). Im dritten Teil werden vier Themen, die im internationalen Flüchtlingsrecht Beachtung finden, unter besonderer Berücksichtigung Südafrikas untersucht. Im Rahmen dieser Buchbesprechung wird auf einige Kapitel eingegangen, die m.E. besonders interessant sind.

Einen guten Einstieg zur Befassung mit dem Flüchtlingsrecht in Südafrika bieten Kapitel 2 und 3. *Loren B. Landau*, Direktor des „Forced Migration Studies Programme“ an der University of Witwatersrand, beleuchtet Fragen der regionalen Integration sowie Herausforderungen für Schutz- und Migrationsprogramme in Südafrika. Er vertritt die Auffassung, das südafrikanische Asylrecht sei ineffektiv im Hinblick auf den Schutz von Flüchtlingsrechten. Der Fokus des Beitrags liegt auf der Hervorhebung von Unterschieden zwischen

<sup>1</sup> Vgl. statt weiterer Veröffentlichungen nur *Handmaker / de la Hunt / Klaaren*, *Perspectives on Refugee Protection in South Africa*, Pretoria, 2001.

Annahmen, die dem geltenden Recht zugrunde liegen, und tatsächlichen Migrationsmustern sowie zwischen regulierenden Praktiken und Kapazitäten.

*Jonathan Klaaren, Jeff Handmaker* und *Lee Anne de la Hunt* erläutern in Kapitel 3 die Entstehung des Refugees Act 130 von 1998. Sie gehen auf Gesetzentwürfe, die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft ein. Der Beitrag vermittelt gutes Hintergrundwissen zum Verständnis des geltenden südafrikanischen Flüchtlingsrechts.

In Kapitel 5 gehen *Lee Anne De la Hunt* und *William Kerfoot*, Anwalt am Legal Resources Centre in Kapstadt, auf das Asylverfahren sowohl vor als auch nach dem Inkrafttreten des neuen südafrikanischen Refugees Act ein. Sie berücksichtigen für die Beurteilung, ob dieses als faires Verfahren ausgestaltet ist, internationale Verpflichtungen Südafrikas und Vorgaben der Verfassung. Die Autoren konstatieren teilweise bis heute bestehende Mängel, widmen sich Schwierigkeiten bei der Auslegung und Anwendung des Refugees Act 130 und behandeln die Problematik aus Perspektive der Rechtspraxis.

Teil III ist wohl am spannendsten. Er setzt sich mit international diskutierten Themen auseinander. *Frankie Jenkins*, Rechtsberater des südafrikanischen Parlaments, und *Lee Anne de la Hunt* behandeln in Kapitel 8 den Vorschlag, sog. „Reception Centres“ für Asylbewerber einzuführen. „Rezeptionszentren“ existieren in anderen Staaten bereits. Lange Aufenthalte in solchen Zentren sind vielerorts Teil eines typischen Flüchtlingsschicksals. Die damit einhergehende Beschränkung von Rechten der Betroffenen wird häufig nicht mehr hinterfragt. In Südafrika scheint dies (zumindest bisher) anders zu sein. Die Autoren berichten, es sei während des Gesetzgebungsverfahrens zum Refugees Act 130 anerkannt worden, dass Rezeptionszentren nur in Situationen von Massenfluchtbewegungen und auch dann nur unter Einhaltung von Mindeststandards und bestimmten Regularien eingeführt werden sollten. Dennoch habe das Department of Home Affairs 1999 „Reception Centres“ vorgeschlagen. Die Autoren entfalten die Gründe dafür. Sowohl eine gewisse verwaltungstechnische Zweckmäßigkeit als auch Versuch, abzuschrecken. Nach *Jenkins* und *de la Hunt* verstoßen solche Zentren gegen fundamentale Rechte in der südafrikanischen Verfassung, wie vor allem die Bewegungsfreiheit und die Freiheit vor willkürlicher Verhaftung nach Kapitel 2 der Bill of Rights. Mit Blick auf den internationalen Diskurs wird diskutiert, ob der Aufenthalt in „Rezeptionszentren“ Haft darstellt, wobei sich auch die Frage nach der Verhältnismäßigkeit stellt.

*Victoria Mayer* und *Jacob van Garderen*, am High Court of South Africa zugelassene Anwälte, sowie *Jeff Handmaker* und *Lee Anne de la Hunt* untersuchen, inwieweit minderjährigen Asylbewerbern und anerkannten Kinderflüchtlingsen spezifischer Schutz gewährt wird. Sie ziehen die südafrikanische Verfassung, einfachgesetzliche Regelungen (z.B. den Refugees Act 130, den Child Care Act und den Social Assistance Act), völkerrechtliche Verpflichtungen Südafrikas sowie rechtsvergleichend gesetzliche Regelungen anderer Staaten zu Rate. Ein Schwerpunkt liegt auf der Frage, inwieweit die Praxis den rechtlichen Verbürgungen entspricht. Die Autoren lassen auch ein wichtiges, verstörendes Thema nicht unbeachtet: den Menschenhandel mit Kindern zum Zweck der Zwangsprostitution. Den Abschluß bilden Empfehlungen zur Verbesserung der Situation in Südafrika gegeben.

*Nahla Valji*, Projektmanagerin am Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR) in Johannesburg, *Lee Anne de la Hunt* sowie *Helen Moffett*, Honorary Research Fellow am African Gender Institute, behandeln in Kapitel 10 die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung in Südafrika. Die Gender Guidelines, 1999 vom südafrikanischen National Consortium for Refugee Affairs (NCRA) herausgegeben belegen diese Entwicklung. Die Autorinnen erläutern wichtige Definitionen und behandeln unterschiedlichste Aspekte, die international im Zusammenhang mit der Verfolgung von Frauen diskutiert werden. Frauen werde oft nur subsidiärer Schutz gewährt, ohne umfassend eine Flüchtlingsanerkennung zu prüfen. Zum Ende geht es um weitere wichtige Aspekte wie Frauenhandel und die speziellen Auswirkungen der „Rezeptionszentren“ auf Frauen. Leider fehlt zur geschlechtsspezifischen Verfolgung eine Analyse der südafrikanischen Rechtsprechung. Aus ihr hätte hervorgehen können, wie weit die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Fluchtursache in Südafrikas Rechtspraxis fortgeschritten ist.

*Florenca Belvedere*, freie Beraterin, *Piers Pigou*, Direktor des South African History Archive, sowie *Jeff Handmaker* widmen sich den gesundheitsrechtlichen und sozialstaatlichen Regelungen für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge in Südafrika. Nach ihrem Ergebnis ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu sozialstaatlichen Hilfen bisher nur unzureichend, und zwar mit Blick auf das internationale Flüchtlingsrecht, die Menschenrechte und nationalstaatliche Regelungen. Der Beitrag endet mit Empfehlungen für einen verbesserten Zugang von Flüchtlingsstatus-Bewerbern und anerkannten Flüchtlingen zu Gesundheitsversorgung und Sozialhilfe.

Südafrika gilt nach dem Ende der Apartheid oft als beispielhaft für die Garantie von Menschenrechten, etwa Minderheitenschutz oder Gleichheitsrechte. Bisher ist Südafrika aber nicht unbedingt ein „sicherer Hafen“ für Flüchtlinge, wie auch gewalttätige Ereignisse im Frühjahr 2008 belegen, als Migranten verfolgt und teilweise grausam ermordet wurden, was freilich nicht dem Staat zurechenbar war. Der südafrikanische Flüchtlingsschutz bleibt gleichwohl noch hinter dem Maßstab zurück, den die junge Demokratie durch ihre Verfassung und durch die Verpflichtung zu einer von Menschenrechten geprägten Rechtskultur sich selbst gesetzt hat.

*Nina Truchseß*, Berlin